

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЮ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ТА ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ

Любов
Підгородецька,
Держфінмоніторинг
України

ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ

Предметом даного дослідження є система показників оцінки державного управління щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

У науковій літературі питання протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, досліджували В.М. Алієв, В.Т. Білоус, О.І. Вікулін, Н.М. Голованов, Л.М. Доля, О.В. Кальман, О.Є. Користін, І.Є. Мезенцева, В.А. Нікуліна, В.М. Попович, А.В. Савченко, Г.А. Тосунян та інші вчені. Проте більш глибокого дослідження потребують питання щодо систематизації показників, які можуть бути використані для оцінювання ефективності діяльності державних органів у сфері запобігання та протидії відмиванню коштів як складному соціально-економічному явищу.

Оцінка систем протидії з відмиванням коштів злочинного походження та фінансуванням тероризму на міжнародному рівні запроваджена з 1992 року Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (FATF), відправною точкою якої став перший раунд взаємних оцінок.

32 Рекомендацією FATF передбачено, що країни мають забезпечити своїм компетентним органам можливість оцінювання ефективності їх систем боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму шляхом ведення всеохоплюючої статистики з питань, які стосуються ефективності таких систем [2]. Це має включати в себе статистику щодо отриманих та надісланих повідомлень про підозрілі операції; щодо розслідувань, переслідування та вироків

стосовно відмивання коштів і фінансування тероризму; щодо замороженої, арештованої і конфіскованої власності; щодо взаємної правової допомоги або інших міжнародних запитів про співробітництво... Тобто, 32 Рекомендації FATF включають в себе тільки кількісні показники для оцінювання системи протидії з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму.

Водночас, Методологія оцінки відповідності 40 Рекомендаціям та IX Спеціальним Рекомендаціям FATF, що розроблена FATF в 2004 році, зазначає, що існують методи незаконного фінансування, які використовувались, але не були виявлені фінансовими установами або правоохоронними органами, тому не можуть бути зафіксованими у повідомленнях, отриманих під час кримінального розслідування або звітування фінансової установи щодо грошового обігу або операцій [3]. Можуть бути й інші можливості незаконного фінансування, які ще злочинці не використовували. За відсутності відомостей або конкретних прикладів, що розкривають ці методи, фінансові установи та компетентні органи мають покладатись на інтуїцію та ретельний аналіз потенційних слабких місць системи протидії відмиванню коштів та фінансуванням тероризму країни.

Система експертної оцінки Спеціального Комітету експертів Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів (MONEYVAL) ба-

зується на моделі FATF, однак процес самооцінки та взаємної оцінки проводиться по більш широкому переліку стандартів щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Окрім відповідності 40+9 Рекомендацій FATF, оцінка також проводиться на відповідність Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року, Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом 1990 року, та Директивам ЄС.

Методологія оцінки виражає принципи, встановлені в Рекомендаціях FATF. Вона також враховує досвід FATF і регіональних організацій за типом FATF, набутий під час їх взаємних оцінок, Міжнародного Валютного Фонду (МВФ) та Світового Банку (Банк) в рамках Програми оцінки фінансового сектору і Фонду по програмі оцінки Офшорного фінансового центру.

Оцінки базуються на відповідній інформації, наприклад про кількість і тип предикатних злочинів з відмивання коштів, ризику країни щодо відмивання коштів або фінансування тероризму, переліку методів, засобів і тенденцій, які використовуються для відмивання коштів або фінансування тероризму; структурі фінансової системи і характеристиці секторів, в яких працюють визначені нефінансові підприємства і професії; типі відповідної системи кримінального права, а також будь-яких змінах, запроваджених в систему протидії відмиванню коштів злочинного походження та фінансуванню тероризму у відповідному періоді [5].

За Методологією оцінки ефективність системи протидії відмиванню коштів злочинного походження та фінансуванню тероризму оцінюється за кількісними даними та досягнутими результатами або на підставі показників, що мають якісний характер.

Також ефективність системи протидії відмиванню коштів злочинного походження та фінансуванню тероризму передбачає наявність адекватної правової та інституційної структури, яка повинна включати: закони, що криміналізують відмивання коштів і фінансування тероризму та включають замороження, арешт і конфіскацію доходів від злочинів і терористичних

коштів; закони, правила або інші обов'язкові для виконання заходи, що зобов'язують фінансові установи і визначені нефінансові підприємства та професії; (відповідну інституційну або адміністративну структуру і закони, що наділяють компетентні органи необхідними обов'язками, повноваженнями і правом застосування санкцій; та закони та інші заходи, що уповноважують країну на надання найбільш широкого спектра міжнародного співробітництва. Також під час оцінювання, відповідно до Методології, враховується ефективність реалізації компетентними органами своїх зобов'язань.

На ефективність системи протидії відмиванню коштів злочинного походження та фінансуванню тероризму впливає наявність такого елемента, як недосконалість структури системи протидії відмиванню коштів злочинного походження та фінансуванню тероризму.

Оцінка адекватності структури системи протидії відмиванню коштів злочинного походження та фінансуванню тероризму в країні не буде сталим процесом, а вразливість і ризики кожної країни стосовно відмивання коштів злочинного походження та фінансування тероризму будуть різними залежно від внутрішніх та міжнародних обставин. Способи відмивання коштів злочинного походження та фінансування тероризму розвиваються постійно, і тому політика і кращі методи в сфері запобігання та протидії відмиванню коштів злочинного походження та фінансуванню тероризму також повинні змінюватись і адаптуватись для того, щоб протистояти новим загрозам.

Отже, відповідно до вищевказаних міжнародних стандартів ефективність запобігання та протидії злочинам із легалізації та терористичної спрямованості може бути оцінена, принаймні ґрунтуючись на аналізі:

- ступеня досягнення поставлених цілей (включаючи обсяг та межі);
- ступеня впровадження нормативно-правових актів у цій сфері;
- результативності заходів щодо конфіскації за отриманими від суб'єктів первинного фінансового моніторингу звітами про підозрілі фінансові операції;
- на тенденціях у ефективності діяльності суб'єктів первинного фінан-

сового моніторингу з протидії відмиванню злочинних доходів та фінансування тероризму;

- на статистиці щодо отриманих та надісланих повідомлень про підозрілі операції; щодо розслідувань, переслідування та вироків стосовно відмивання коштів і фінансування тероризму; щодо замороженої, арештованої і конфіскованої власності та щодо взаємної правової допомоги або інших міжнародних запитів про співробітництво.

Показники оцінювання ефективності

У більшості країн використовують як кількісні, так і якісні методи оцінки ефективності.

Для того, щоб показати, що зусилля країни у сфері протидії відмиванню коштів та/або фінансуванню тероризму мають вплив на організовану злочинність, відмивання коштів або фінансування тероризму можуть використовуватись не лише статистичні дані, але й інша інформація, заснована на практиці. Але така інформація повинна бути зібрана та систематизована.

Класичним підходом до проблеми оцінювання є оцінювання досягнення цілі (результативності) [1].

Наприклад, якісні методи включають аналіз ризиків, загроз та методів «відмивання» доходів, аналіз тенденцій, адекватності заходів безпеки, досягнення поставлених цілей у стратегіях, програмах. Кількісні методи включають статистичний аналіз звітів про підозрілі операції, кількості справ, за якими ведеться провадження, сум «відмитих» доходів, сум арештованих та конфіскованих активів та інших даних.

З урахуванням аналізу вітчизняної та міжнародної практики для оцінювання ефективності у цій сфері може бути використаний наступний склад індикативних показників.

I. Загальні показники ефективності.

1. Стан досягнення цілей, передбачених Концепцією розвитку системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, загальнодержавними та відомчими програмами (короткостроковий період) у цій сфері.

2. Загальний обсяг відмивання злочинних доходів – сума передбачуваних доходів (збитків) від кожного відповідного виду предикатного злочину.

II. Стан нормативно-правового регулювання запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

1. Стан імплементації у національне законодавство відповідних міжнародних стандартів та правил, насамперед ЄС та FATF, виконання зобов'язань України за міжнародними конвенціями у зазначеній сфері.

2. Повнота правового регулювання наглядовими органами діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

III. Показники діяльності державних органів, залучених до запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму та їх взаємодії.

1. Ресурси (фінансові, кадрові, технічні, кваліфікація (включаючи досвід персоналу, навчання та професійні стандарти)).

2. Доступ Держфінмоніторингу до інформації (включаючи бази даних правоохоронних органів та комерційні бази даних) та зв'язок Держфінмоніторингу з фінансовим сектором та визначеними не фінансовими установами та професіями, включаючи зворотній зв'язок.

3. Кількість отриманих та оброблених Держфінмоніторингом звітів про підозрілі операції.

4. Кількість звітів про фінансові операції, що використані Держфінмоніторингом при формуванні узагальнених матеріалів, які направлені до правоохоронних органів.

5. Доступ суб'єктів первинного фінансового моніторингу до інформації, що стосується ідентифікації (включаючи бази даних правоохоронних органів та комерційні бази даних).

6. Кількість переданих Держфінмоніторингом України правоохоронним органам узагальнених матеріалів, підготовлених на основі інформації, отриманої від:

- суб'єктів первинного фінансового моніторингу;
- правоохоронних органів;
- інших державних органів;
- підрозділів фінансової розвідки (ПФР) інших країн.

7. Правова та практична можливість правоохоронних органів швидко діяти для зупинення/конфіскації кримінальних доходів.

8. Статистика стану досудового слідства (по кожному правоохоронному органу окремо):

- кількість (загальна та окремо по кожному регіону), а також на підставі узагальнених матеріалів, переданих Держфінмоніторингом України правоохоронним органам (загальна та окремо по кожному регіону):

- порушених за статтями 209, 209-1 та 306, 258-1 – 258-4 Кримінального кодексу України;

- рішень про відмови в порушенні таких кримінальних справ;

- закритих кримінальних справ (окремо по кожному з пунктів частини першої статті 6 Кримінально-процесуального кодексу України);

- осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за вказаними статтями (окремо за кожною із зазначених статей);

- суми вилучених грошових коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом;

- кількість таких кримінальних справ, переданих до суду.

9. Розгляд загальними місцевими та апеляційними судами кримінальних справ за статтями 209, 209-1, 306, 258-1 – 258-4 Кримінального Кодексу України (кількість вироків суду за такими кримінальними справами).

10. Суми грошових коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом, які за рішенням суду підлягають конфіскації в дохід держави.

11. Відомості щодо злочинів, які передували (предикатні злочини) легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (вид; місце скоєння; джерела, інструменти, класифікація осіб, що скоїли злочини).

12. Охоплення сфер економіки, категорій установ та посадових осіб, причетних до відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму, форми і види організованої злочинності.

13. Виявлення типових схем (типологій) відмивання злочинних доходів та фінансування тероризму.

14. Якість міжвідомчого співробітництва (кількість спільних наказів, угод, протоколів, меморандумів, спільних заходів та ін., статистика обміну інформацією).

IV. Показники взаємодії з суб'єктами первинного фінансового моніторингу.

1. Кількість зареєстрованих суб'єктів первинного фінансового моніторингу за їх видами.

2. Кількість наданих суб'єктами первинного фінансового моніторингу Держфінмоніторингу звітів про фінансові операції, що підлягають обов'язковому та внутрішньому фінансовому моніторингу (загальна та за ознаками обов'язкового та окремо внутрішнього фінансового моніторингу).

3. Кількість звітів про фінансові операції, в проведенні яких було відмовлено або які було зупинено.

4. Динаміка подання повідомлень (по регіонах, за видами суб'єктів первинного фінансового моніторингу тощо).

5. Аналіз ефективності заходів суб'єктів первинного фінансового моніторингу з запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

V. Показники системи нагляду та контролю (кількість проведених перевірок, виявлених порушень, застосованих санкцій).

1. Кількість проведених перевірок з питань фінансового моніторингу.

2. Кількість суб'єктів первинного фінансового моніторингу, що перевірялись з питань фінансового моніторингу (загальна та в розрізі видів суб'єктів).

3. Частота та тривалість перевірок.

4. Кількість вжитих за наслідками перевірок заходів впливу (загальна та в розрізі видів суб'єктів), в т.ч.:

- сума штрафів на посадових осіб суб'єктів;

- сума штрафів на суб'єктів;

- кількість рішень щодо обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих операцій (дій);

- кількість відкликаних ліцензій;

- кількість інших заходів.

5. Кількість перевірок доцільності/пропорційності накладених на суб'єктів первинного фінансового моніторингу санкцій.

VI. Навчально-методичне забезпечення.

1. Стан організації підготовки (навчання) фахівців з протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

2. Наявність навчально-методичного забезпечення (методик), програм і навчальних планів підготовки кадрів для суб'єктів державного та первинного

фінансового моніторингу, а також підвищення їх кваліфікації з питань фінансового моніторингу.

3. Кількість навчальних заходів для працівників державних органів та суб'єктів первинного фінансового моніторингу, що задіяні в системі запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

VII. Міжнародне співробітництво.

1. Стан міжнародного співробітництва державних органів, залучених до запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму:

- участь у розробленні та виконанні міжнародних програм;
- кількість укладених меморандумів про взаєморозуміння;
- обмін інформацією (статистика міжнародних запитів);
- час, необхідний для надання відповідей на міжнародні запити;
- якість інформації, що надається за міжнародними запитами;
- ресурси, доступні для здійснення міжнародного запиту про допомогу (людські, технічні, правові);
- простота/легкість процедури здійснення міжнародного запиту про допомогу або відповіді на такий запит.

Шляхи запровадження показників

На рівні держави збір цих показників для оцінювання ефективності системи запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму може бути запроваджений шляхом створення єдиної державної звітності (в тому числі статистичної) про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

Державна звітність повинна враховувати показники, що всебічно характеризують ефективність та результативність системи запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, учасниками якої є державні органи та суб'єкти господарювання.

Зважаючи на те, що система запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним

шляхом, і фінансуванню тероризму об'єднує діяльність значної кількості різних державних установ та організацій, основними джерелами формування державної статистичної звітності у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, для органів статистики можуть бути визначені адміністративні статистичні дані державних органів та установ – учасників цієї системи, що володіють ними (стаття 7 Закону України «Про державну статистику»).

ВИСНОВКИ

Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму є специфічними системно-структурними феноменами із низки найбільш суспільно небезпечних явищ, обумовлених складним комплексом різноманітних явищ і процесів.

Питання оцінювання ефективності державного управління у зазначеній сфері набуває особливої актуальності в контексті розбудови в Україні демократичної, правової, соціально-орієнтованої ринкової економіки.

Актуальність проблеми запровадження оцінювання ефективності державного управління у сфері легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму за встановленими показниками не викликає сумніву, адже це сприятиме прийняттю раціональних і логічних державних рішень.

Метою ефективно працюючої державної системи запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму є значне скорочення випадків відмивання коштів та фінансування тероризму. Це повинно бути наслідком максимально ефективної роботи превентивних та репресивних державних органів (за умови визначеного рівня стабільності зовнішнього середовища, зокрема, базових характеристик злочинності та рівня співробітництва з іншими країнами).

Описані індикативні показники можуть бути використані при здійсненні оцінювання ефективності запобігання та протидії злочинам із легалізації та терористичної спрямованості.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. – М., 2004. – 584 с.
2. Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) Ел. ресурс: <http://www.fatf-gafi.org>.
3. Дев'ять Спеціальних рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) Ел. ресурс: <http://www.fatf-gafi.org>.
4. Методологія оцінки відповідності 40 Рекомендаціям та IX Спеціальним Рекомендаціям FATF. 27 лютого 2004 року (Оновлено у лютому 2007 року) . Ел. ресурс: <http://www.fatf-gafi.org>.
5. Подразделения финансовой разведки, Международный Валютный Фонд, под редакцией Пола Глиссона и Гленна Готтселлига, июнь 2004, Вашингтон, США
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 року № 315-р «Про Концепцію розвитку системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005 - 2010 роки». Ел. ресурс: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Програма протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2004 рік (постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 16 січня 2004 р. № 45). Ел. ресурс: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
8. План заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005 рік (постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 10 серпня 2005 р. № 736). Ел. ресурс: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. План заходів на 2006 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму (постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 18 березня 2006 р. № 359). Ел. ресурс: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. План заходів на 2007 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму (постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 31 січня 2007 р. № 136). Ел. ресурс: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
11. План заходів на 2008 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму (постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 19 березня 2008 р. № 227). Ел. ресурс: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
12. План протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, на 2009 рік (постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 10.12.2008р.). Ел. ресурс: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
13. Директива 2005/60/ЄС Ради з питань запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму. Ел. ресурс: <http://www.sdfm.gov.ua>.
14. *Гінтерсіп К.*, Кримінальні фінанси. Політична економія відмивання коштів у відносно правовому контексті / Міжнародне законодавство Клувера, 1995.
15. *Користін О.Є.* «Відмивання коштів: теоретико – правові засади протидії та запобігання в Україні. Монографія. Київ.нац. ун-т внутр. Справ. – К., 2007. – 448с.
16. Закон України від 28 листопада 2002 р. №249-IV «Про запобігання протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»
17. *Суэтин А.* Отмывание денег: угроза мировому сообществу // Вопросы экономики. – 1999. – № 12. – С. 110-112.